

就学援助制度の限界から考える 学校給食費無償化

School lunch fee free thought from the limit of schooling support system

鳶 咲 子
Sakiko GAN

要 旨

就学援助の現物給付化を提案する前提として、就学援助制度の現状について述べ、就学援助の課題と限界を指摘したい。これらを踏まえて、大規模災害時に所得要件が緩和されて普遍化に近づいた就学援助の効果と限界について述べる。また、学校給食費の無償化には、主として経済的な基準が設けられている就学援助による給食費支援を、誰もが受けられる制度として普遍化、現物給付化する意義が大きいことを述べる。

キーワード：学校給食費無償化、就学援助、子どもの貧困

1 はじめに

本稿では、普遍主義的な子どもへの現物給付の必要性について検討する。普遍主義的な現物給付として、現在、主に所得を基準とした申請主義による現金給付である就学援助を学校給食費の無償化のように誰もが受けられる制度とすることを提案したい。

2 就学援助の普遍化・現物給付化

就学援助の現物給付化を提案する前提として、2.1 では就学援助制度の現状について述べ、2.2

では就学援助の課題と限界を指摘したい。これらを踏まえて2.3では、大規模災害時に所得要件が緩和されて普遍化に近づいた就学援助の効果と限界について述べる。また、学校給食費の無償化には、経済的な基準が設けられている就学援助による給食費支援を普遍化し、現物給付化する意義が大きいことを述べる。

2.1 就学援助制度の現状

憲法第26条には、教育を受ける権利、保護者に子どもに教育を受けさせる義務、義務教育の無償が規定されている。「義務教育の無償」の内容としては、公立小中学校の授業料が無償であることと、義務教育の小中学生は教科書が無償であることに限られる。それ以外は、2.2.3で述べるように給食費はじめ、いろいろな費用がかかる。教育の機会均等を保障するための規定が教育基本法第4条及び学校教育法第19条にある。教育基本法第4条には「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない」と規定されている。学校教育法第19条には、「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童生徒の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない。」と規定されている。

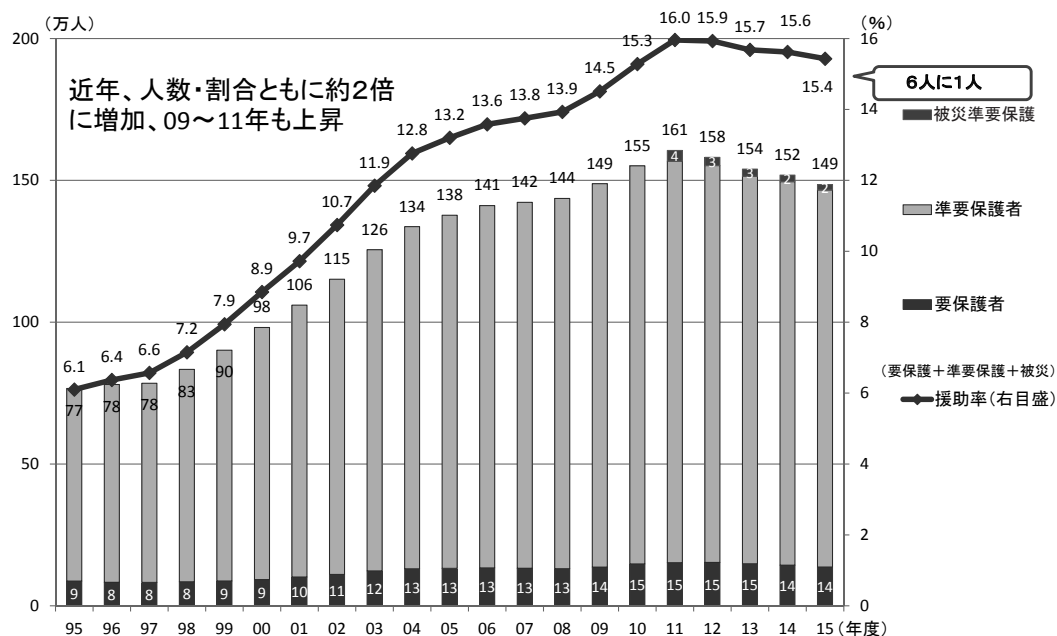
これらを受けて「就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律」（就学奨励法）の中に、市町村が行う就学援助に対し、国は予算の範囲内において必要な経費の一部を補助することが規定されている。就学奨励法のほかに、学校保健安全法、学校給食法の中にも同様の規定がある。まず、就学援助制度の現状として、2.1.1では近年、就学援助が増加している要因について、2.1.2では見直しが必要な就学援助と生活保護の関係について述べる。

2.1.1 就学援助増加の要因

就学援助とは、経済的に困窮している小中学生の保護者に対して、市区町村が学用品や給食費に相当する金額の経済的支援を行う制度である。2013年に制定された「子どもの貧困対策の推進に関する法律」に基づき2014年8月に閣議決定された「子供の貧困対策に関する大綱」においても、就学援助の活用・充実を図ることが重点施策として位置付けられている。この就学援助を受ける小中学生の人数、割合が増えている。1995年度の約77万人から2011年度には約161万人に増え、2015年度には約149万人となっている。公立小中学校児童生徒数に占める割合も6.1%から15.4%に増加している。約20年間で人数、割合ともに2倍の水準に増加し、小中学生の6人に1人が支援を受けるという水準に高止まりしている（図表1）。

このように就学援助を受ける子どもが増加している要因、背景として、「企業の倒産やリストラなどによる経済状況の変化」と「離婚等による母子・父子家庭の増加」が二大要因となっている

就学援助制度の限界から考える学校給食費無償化



(注) 援助率は、生活保護を受ける要保護者、就学援助を受ける準要保護者、東日本大震災臨時交付金対象の被災準要保護者が公立小中学校児童生徒総数に占める割合である。

(出所) 文部科学省「要保護及び準要保護児童生徒数の推移」2017年12月。

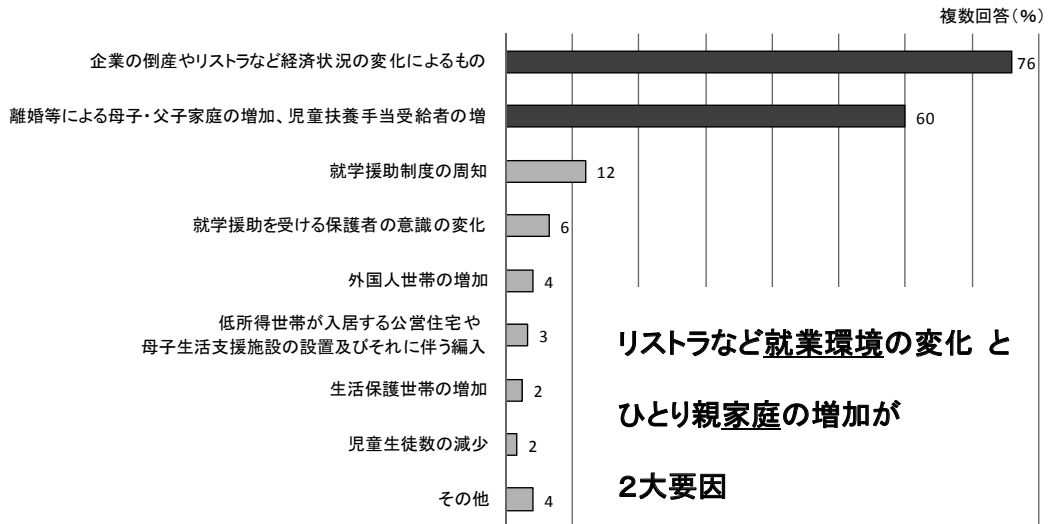
図表1 援助を受ける小中学生の推移

(図表2)。親の仕事が不安定で所得が少ない家庭に育つ子どもが増えている。また、子どものいる世帯のうち、三世帯世帯の割合が減少し、核家族世帯が増加している。ひとり親世帯であっても三世帯同居を選ぶ割合が減っているのではないかと(図表3)。また、給食費未納の保護者への対応として、「就学援助制度等の活用を推奨」することも増えて制度が知られるようになってきた(図表4)。あるいは、公的支援を受けることへの抵抗感の減少といった保護者の意識の変化、外国人世帯が増えてきたことも要因として挙げられている¹。

2.1.2 就学援助と生活保護の関係

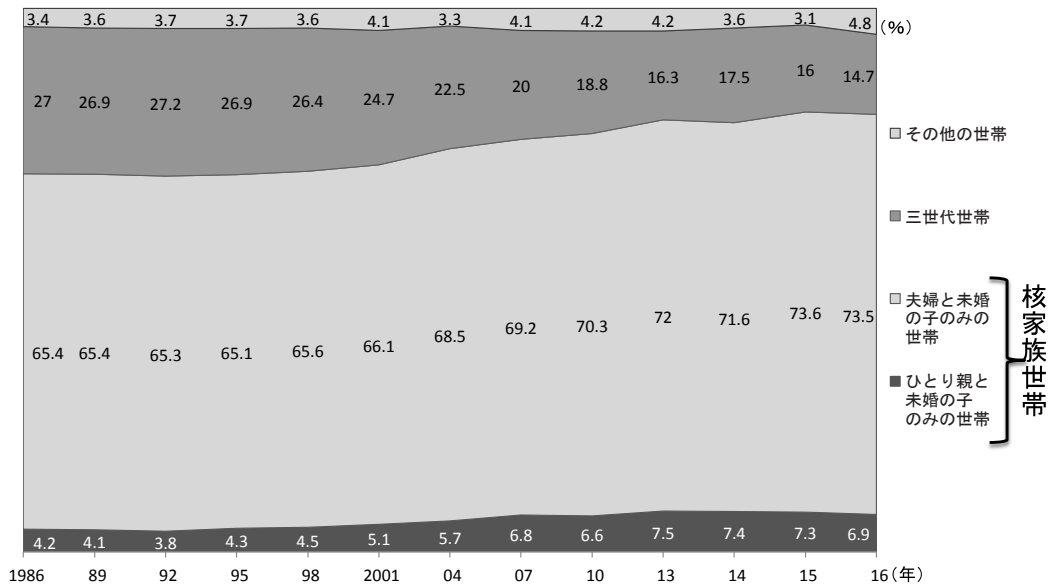
生活保護の基準に合う小中学生には、厚生労働省が所管し自治体の福祉部局が担当する生活保護費から学用品費、通学費、学校給食費などが支給される。その生活保護基準よりも、やや所得の高い世帯には文部科学省が所管して市町村の教育委員会が担当する就学援助費として学用品、通学費、学校給食費等が支給される。就学援助制度の対象者は準要保護者と呼ばれ、特に教育現場では就学援助よりも準要保護という用語が使われることが多い。準要保護者は就学援助の対象となっている小中学生であり、要保護者は生活保護の対象となっている小中学生である。

生活保護の基準の1.3倍くらいを就学援助の基準としている市町村が多い。就学援助は、生活



(出所) 鳳咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等』明石書店、2013年9月。
文部科学省「就学援助に関する調査結果について」2006年6月。

図表2 援助を受ける小中学生増加の要因

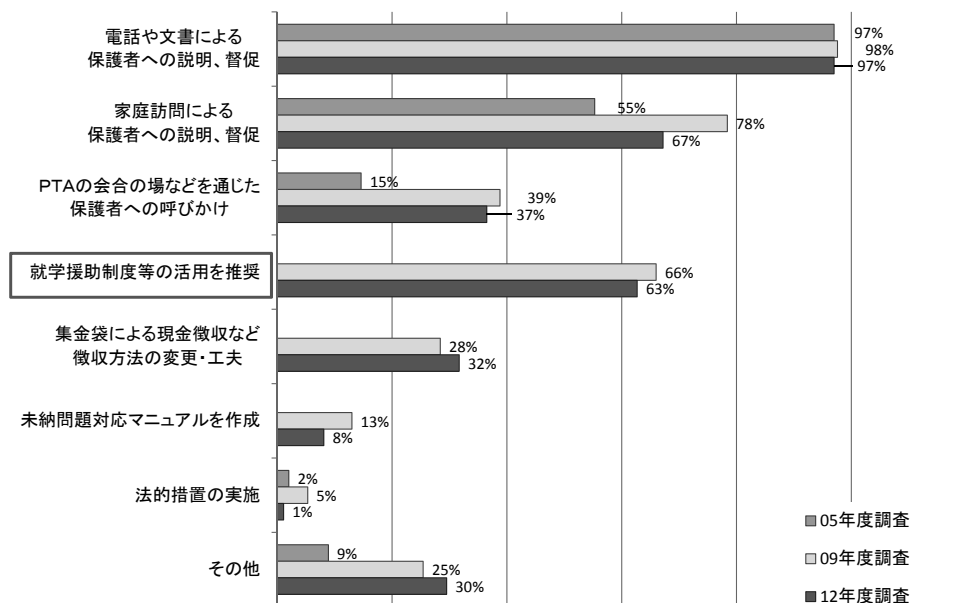


(注) 1995年の数値は、兵庫県を除いたものである。2016年の数値は、熊本県を除いたものである。「その他の世帯」には、世帯員が1人だけの「単独世帯」を含む。

(出所) 厚生労働省「平成28年国民生活基礎調査の概況」より作成。

図表3 子どものいる世帯に占めるひとり親世帯の割合の増加

就学援助制度の限界から考える学校給食費無償化



(出所) 文部科学省「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」より作成。

図表4 未納の保護者への対応内容(小中計)

保護に関する他法優先の原則²の例外となっている。生活保護を受けている家庭に小中学生がいる場合、就学援助ではなく、生活保護の教育扶助で学用品、学校給食費などの支援を受ける(図表5)。生活保護の教育扶助と準要保護児童生徒への援助を、経済的理由による就学困難な者に対する支援として統一された理念の下に一本化する新しい制度については将来の課題と考えられていた³。経済的理由によって就学が困難な子どもに対する支援として、生活保護の教育扶助と就学援助制度を統一された理念の下に一本化する新しい制度を設けることは、急ぎ解決すべき課題である。

現時点では、生活保護を受けている子どもには、学用品費や通学費は生活保護費から支出し、就学援助を優先しないことが就学援助と生活保護の基本的な関係となっている。憲法および教育基本法に基づく教育の機会均等に関する国の責任、子どもの貧困対策法に基づく子どもの貧困対策に関する国の責任ならびに財源保障の観点からは、就学援助を国の制度として位置づけ直し、生活保護の他法優先の一般原則にならない、まずは就学援助を教育扶助に優先させることを検討すべきである⁴。

しかし、さらなる例外があり、修学旅行費は、生活保護対象の子どもにも就学援助費から支出している。修学旅行費については、教育扶助制度が整備された当時の社会通念として、学習に直接必要なものとして取り扱われず生活保護の教育扶助の範囲から除外され、就学援助の対象とすることで現在に至っている。かつて修学旅行が贅沢であり、行けない子がいても仕方がない時代

就学援助＝準要保護者＋要保護者(修学旅行費・一部の医療費)

生活保護 (教育扶助) 資産調査あり 全国共通の 認定基準あり	就学援助 資産調査なし:主として所得(収入)基準 全国共通の認定基準なし:生活保護基準所得の 1.3倍程度 が多いが、 1.0倍から1.5倍以上まで幅広く分布。	
	要保護者	準要保護者(要保護者に準ずる程度に困窮)
学用品費 通学費 学校給食費	修学旅行費 生活保護で林間 学校は○なのに これは何故×? 一部の医療費	学用品費 修学旅行費 } 学用品费等 通学費 学校給食費 一部の医療費
国庫補助3/4	国庫補助1/2	(2005年度以降:国庫補助→市町村の一般財源化)

(注) 学校給食が実施されていなければ、就学援助費・生活保護費の給食費相当額は支給されない。一部の医療費は、学校保健法が定める (1) トラコーマ・結膜炎 (2) 白癬・疥癬・とびひ (3) 中耳炎 (4) 慢性副鼻腔炎・アデノイド (5) むし歯 (6) 寄生虫病 (虫卵保有を含む) のいわゆる学校病6種類のみ対象。

(出所) 鳳咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等』明石書店、2013年9月。

図表5 生活保護(教育扶助)と就学援助の関係 生活保護の他法優先原則の例外

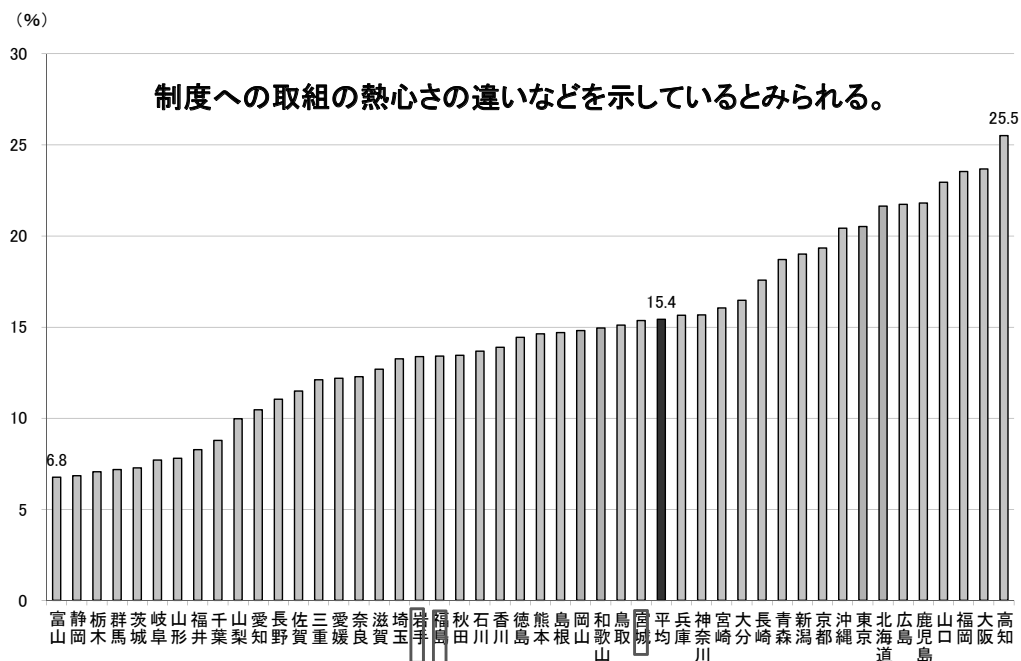
の考え方で生活保護制度が今でも運用されていることになる。現在は通常の授業でも修学旅行に関することが教材として取り上げられるにもかかわらず、現状で生活保護費の対象としないのは実態に合わない。既に修学旅行のほとんど(96%)が教科や他の教育活動と関わりをもって行われている実態からも時代にそぐわない⁵⁾。

2.2 就学援助の課題と限界

次に、市町村が実施している就学援助の課題として、2.2.1で自治体間格差が大きいことと、2.2.2で制度が申請主義によって運用されているため、支援を必要としている子育て家庭が「制度を知らなくて、申請できない」という制度周知の壁があることについて述べる。このように就学援助制度は、各市町村独自の制度で行われ、国による補助金も廃止され一般財源化されたために、現状では子どもの貧困を防ぐ機能を十分に果たしているとは言い難いことについて、2.2.3では就学援助の限界として述べる。

2.2.1 自治体間格差

市町村独自の基準と方法で行われているため、就学援助制度には、大きな市町村格差が存在す



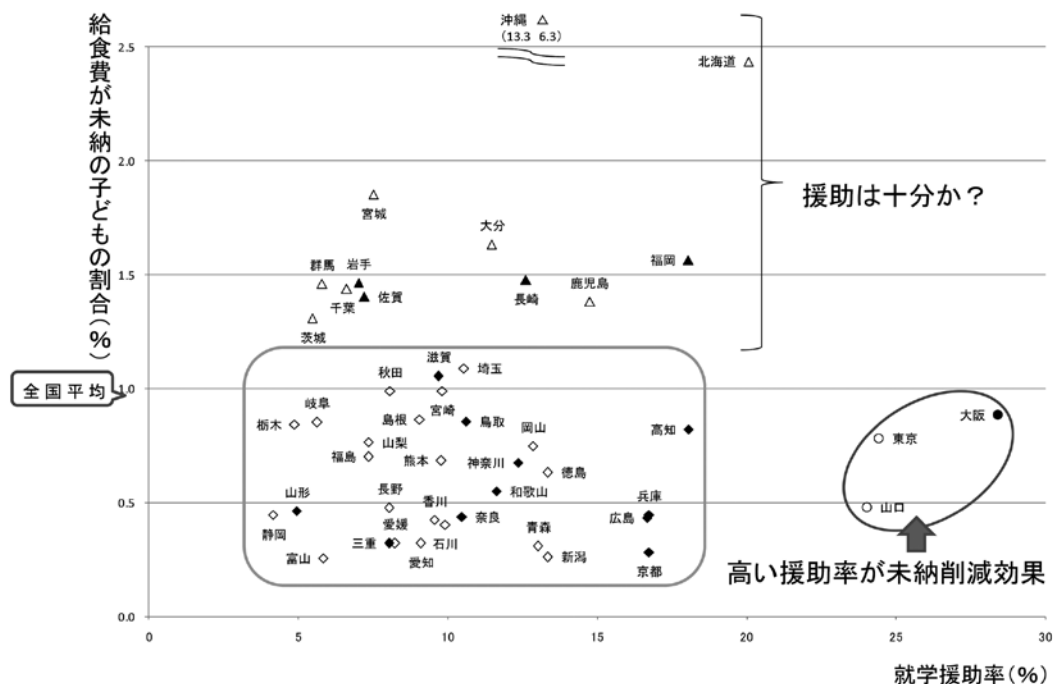
(出所) 文部科学省 (2017) 「平成 27 年度要保護及び準要保護児童生徒数について (学用品費等)」より作成。

図表 6 小中学生の就学援助率 (2015 年度)

る。公表されている都道府県別のデータにおいても、例えば、2015 年度の就学援助率⁶は、高知県の 25.5%、4 人に 1 人という水準から富山県の 6.8%という水準まで、大きな開きがある (図表 6)。東日本大震災の被災県であっても、他の地域よりも就学援助率が高いわけではない。また、市町村毎に受給できる所得水準や受給した場合の支給額などが異なっており、地域による制度の運用方法の差が大きい。経済的理由で給食費の滞納や未納が多い自治体でも、支給対象者が厳しく限定されていることや、学校における周知への取り組みの差などによって就学援助制度自体があまり知られていない。

2.1.1 で述べたように、近年、給食費未納をきっかけに就学援助制度が支援を必要としている家庭に知られることが増えてきた。しかし、給食費未納の子どもが多い地域で就学援助が十分に行われているとは限らない。給食費未納の子どもの割合が都道府県別に判明している 2005 年度のデータについて各県の就学援助率と比較してみる (図表 7)。当時の未納割合の全国平均は 1% であるが、地域差が非常に大きい。

沖縄県、北海道、千葉県、茨城県あるいは九州各県など 12 道県は、未納割合が 1.3~6.3%と相対的に高いにもかかわらず就学援助率が低く、これらの自治体で就学援助制度が十分に運用されているか疑問である。就学援助率が高い東京都、山口県、大阪府は、未納割合が 1% 以下であ



(注)「▲、◆、●」は、公立中学校の完全給食実施率（生徒数ベース）が全国平均（74.8%）以下の県。（出所）文部科学省「平成17年度 要保護及準要保護児童生徒援助費補助金実施状況（学用品費等）」、「平成17年度の学校給食費の徴収状況（都道府県別）」より作成。

図表7 就学援助率と給食費未納

り、就学援助が給食費未納を減らす効果があるといえよう。残り全体の約7割の府県は、未納割合1.1%以下、就学援助率20%以下となっていた。

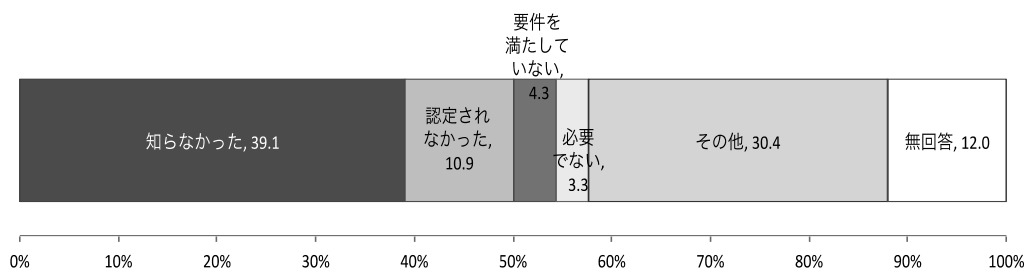
沖繩の未納率は全国平均の6倍、6.3%であった。子どもの貧困率も29.9%と全国平均の2.2倍である沖繩県では、やっと2015年度から貧困緊急対策事業が行われている⁷。沖繩県では、テレビ・ラジオで就学援助のコマーシャルも全国ではじめて行われている⁸。

2.2.2 申請主義における周知の壁

東日本大震災の被災地でNPOの支援を受けた家庭を対象に行われた就学援助についてのアンケート調査では⁹、経済的な支援を必要としている世帯でありながら、就学援助制度を利用していない世帯がアンケート回答世帯の4分の1に近い。その理由についての回答は、制度を「知らなかった」約4割、「認定されなかった」約1割、「要件を満たしていない」4.3%などとなっている（図表8）。

2013年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（以下、子どもの貧困対策法）が議員立法で成立し、2014年1月から施行された。2014年8月には、子どもの貧困対策に関する国の方

就学援助制度の限界から考える学校給食費無償化



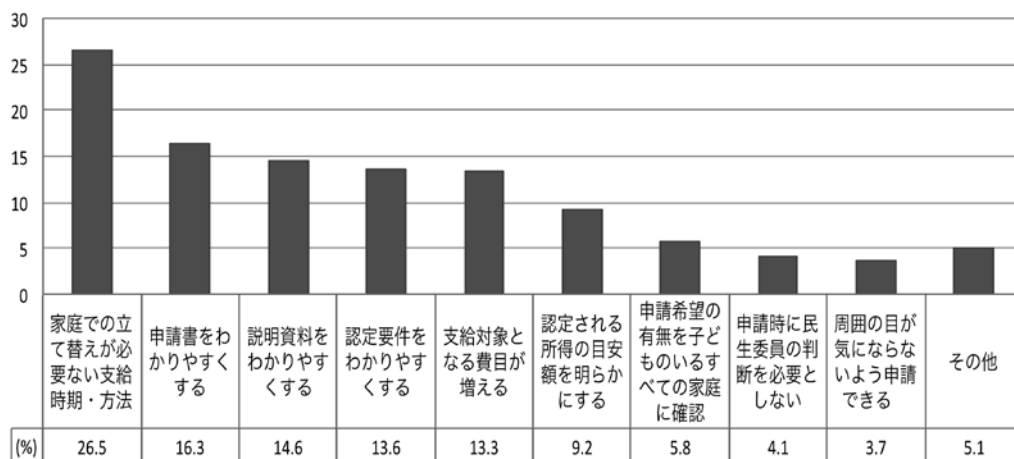
(出所) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「東北沿岸部における経済的に困難な状況下の子育て世帯への調査結果」2017年11月。

図表8 就学援助制度を利用しない理由

針「子供の貧困対策大綱」が定められた¹⁰。子どもの貧困対策法の主な目的は、子どもの将来がその生まれ育った環境によって左右されることのないよう、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図ることである¹¹。この目的を達成するための前提となる実態把握として、子どもの貧困に関する25項目の指標が大綱に定められた。この「子どもの貧困に関する指標」には、「就学援助制度の周知状況」も含まれている。2015年度の「就学援助制度の周知状況」は、全国平均で70%程度であった。国の責務として、子どもの貧困対策の地域格差の是正を図ることが求められている。

また、就学援助制度を利用するにあたって改善して欲しい点として、「申請書・説明資料・認定要件・認定される所得の目安額」をわかりやすく説明することが求められている(図表9)。周知の徹底を求める回答として「申請希望の有無を子どものいるすべての家庭に確認」という項目もある。これらは、就学援助制度を利用していない理由として、制度を「知らなかった」ことが最上位に挙げられていることと符合する。「家庭での立て替えが必要ない支給時期・方法」、「支給対象となる費目が増える」など支給内容の改善も求められている。「周囲の目が気にならないよう申請できる」、「申請時に民生委員の判断を必要としない」など申請のしやすさを求める声がある。

厚生労働省は、自治体のひとり親家庭の相談窓口において、ワンストップで寄り添い型支援を行うことができる体制を整備することを掲げている。忙しいひとり親家庭にとって、支援の申請手続は負担が大きい。全国の市町村の7割以上で、児童扶養手当を受給している家庭に小中学生がいれば、就学援助も受給できる¹²。しかし、児童扶養手当は福祉部局、就学援助は教育委員会と、同じ市役所内でも担当課が異なり、手続を別々に行う必要がある。どちらかを申請したひとり親家庭が、もう一方の申請をしたかどうか漏れがないかなどのチェックが行われることも少ない。



(出所) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「東北沿岸部における経済的に困難な状況下の子育て世帯への調査結果」2017年11月。

図表9 就学援助制度を利用するにあたって、改善してほしい点

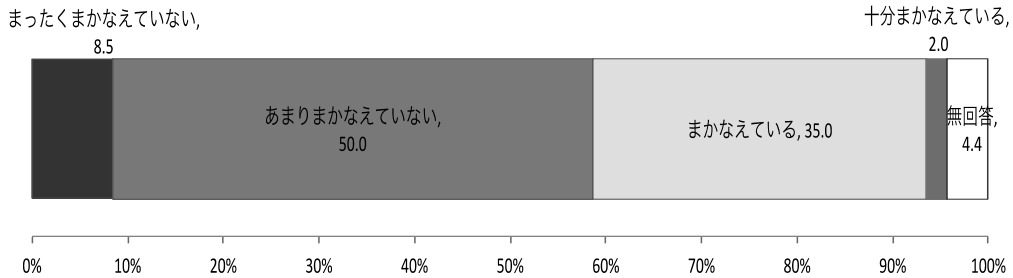
2.2.3 就学援助制度の限界

就学援助による学校経費の軽減度合いについては、6割近い世帯が「まかなえていない」と回答している(図表10)。特に、中学生になると、制服・通学費、クラブ活動費、修学旅行費など学校関係の支出が年平均18万円となり、小学生を7万円以上、上回る(図表11)。給食費の未納率も、小学校0.8%に対して中学校は1.2%(2012年度)というように、常に中学校の未納率が高く(図表12)、中学生に対する支援の必要性が高い。

さらに、公立中学校で完全給食が実施されていない地域を都道府県別にみると、大きな偏りがある(図表13)。小中学校の昼食には、「完全給食(ミルク、おかず、主食)」、「補食給食(ミルクとおかずのみ)」、「ミルク給食(ミルクのみ)」、「給食無し」の4パターンがある。公立学校における完全給食実施率(人数比)は、小学生が99.6%であるのに対して、中学生は84.1%である。中学生は学校に通うための費用が小学生を大幅に超えるが、給食のない中学校に通う子どもの就学援助費には年間約5万円に相当する給食費分が加算されず、学校における昼食への支援がないという重大な問題がある。就学援助を受けられる経済的水準であったとしても、給食のない中学校に通っている場合は給食費分の支援を受けられないことも制度の限界である。

準要保護者に対する就学援助制度における国庫補助制度は2005年度以降、小泉政権時の国庫補助金改革、税源移譲、地方交付税の見直しを三本柱とする地方分権改革である三位一体の改革により廃止され、一般財源化された。国からの補助金であれば、使い道が就学援助に限定されていたが、一般財源化されると用途を限定されずに国から自治体に交付される。その結果、自治体は住民から要望の多い他の事業にお金を使い、現在も就学援助に十分な予算を付けて積極的に広報

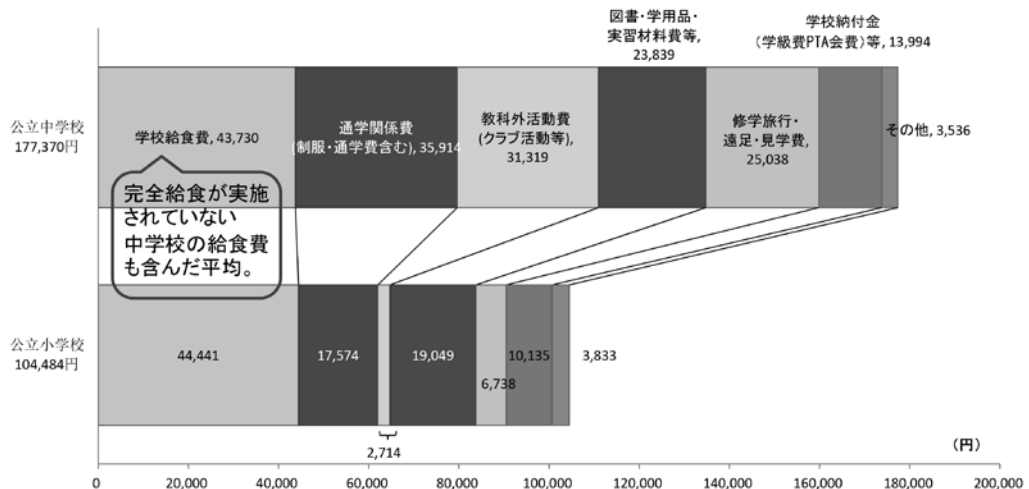
就学援助制度の限界から考える学校給食費無償化



(出所) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「東北沿岸部における経済的に困難な状況下の子育て世帯への調査結果」2017年11月。

図表 10 就学援助制度による学校経費の軽減度合

塾以外で、中学生約18万円、小学生約10万円



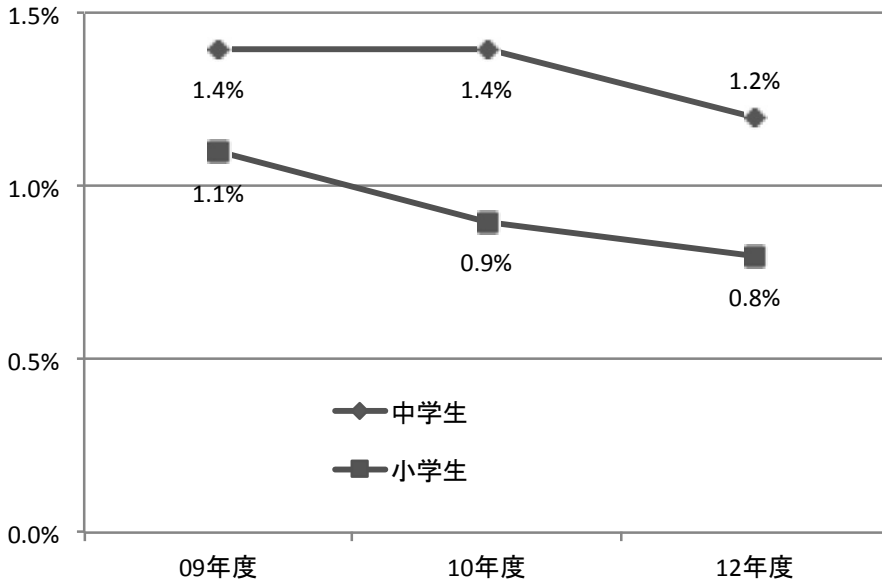
(注) 学習塾費など学校外活動費を除く。公立中学生の学習塾費の平均額は、202,498円である。中学校の給食費は、完全給食が実施されていない中学校の給食費を含んだ平均である。文部科学省「平成28年度学校給食費調査」によれば、給食を実施している公立学校の保護者の年間負担額は、小学校47,553円、中学校54,219円である。

(出所) 文部科学省「平成28年度子供の学習費調査」2017年12月より作成。

図表 11 子どもの学習費 (一人年間)

することが多くの自治体で難しくなっている¹³。

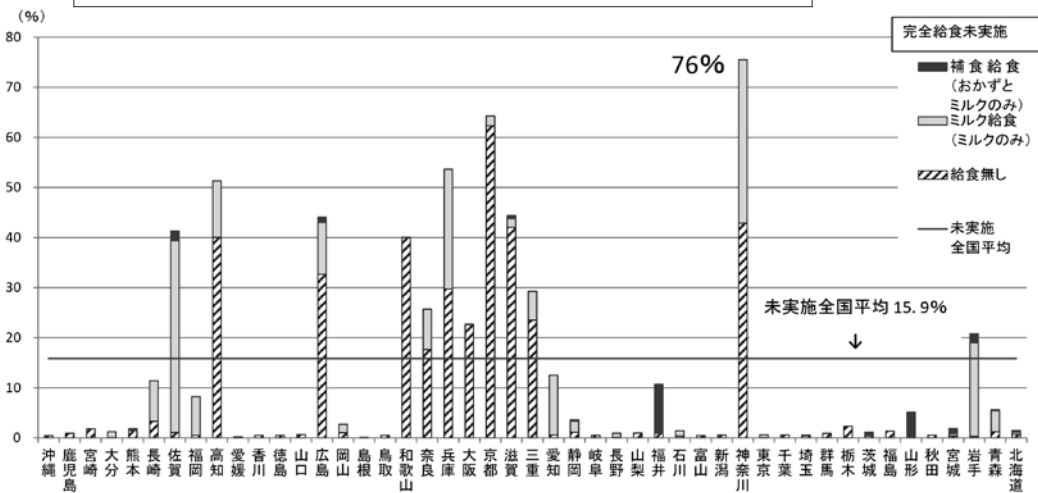
2013年の生活保護法改正による生活保護基準の引き下げに伴い、就学援助への影響の調査が行われた際、ある自治体の自由記述欄に次のような回答があった。「法的根拠等を踏まえ、支給要綱に基づき就学援助を行っている。就学援助制度は一般財源化され、各自治体の裁量に任されています。その上で生活保護の影響回避について国から要請があるのであれば、全国一律の方針を示し、制度設計すべきと考えます」¹⁴。財源確保に苦勞する自治体担当者として当然の意見である



(出所) 文部科学省「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」より作成。

図表 12 学校給食費が未納の児童生徒数割合の推移 (人数割合)

神奈川・近畿地方・高知・広島・九州北部の各県で高い。
完全給食以外は、就学援助の金額が少なくなる。



(注) 全国の完全給食実施率 (人数比) は、公立中学校で 84.1%、公立小学校で 99.6% である。熊本県は、熊本地震の影響で平成 28 年度調査より除かれているため、平成 27 年度データを使用した。

(出所) 文部科学省「平成 28 年度学校給食実施状況調査」2017 年 10 月より作成。

図表 13 公立中学校で完全給食が実施されていない子どもの割合

と考えられる。一般財源化は、地方分権、住民による自治という点では有用であるが、貧困対策など少数者のための政策が不十分になるおそれがある。

2.3 災害時の就学援助と給食費の無償化

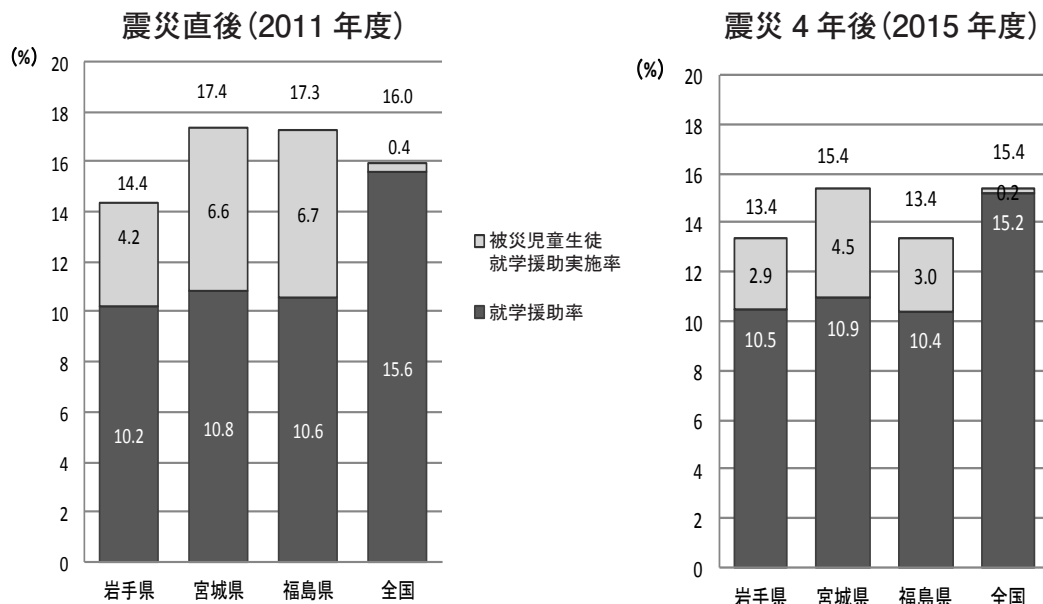
2.3.1 では、近年の大規模災害時に所得要件が緩和されて普遍化に近づいた就学援助の効果と限界について述べる。2.3.2 では、就学援助の現物給付化の第一歩といえる学校給食費を無償化する自治体が増えている現状について述べる。

2.3.1 大規模災害時における就学援助

東日本大震災では、震災により経済的に就学困難となる児童生徒が多数に上ること、避難の状況に応じた支援の拡大が必要になることから、被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金による被災児童生徒就学援助事業が創設され、就学援助制度と同様の現金給付による支援が行われている。例えば、宮城県石巻市では、2011 年度以降、約 4 割という高い就学援助率となっていた¹⁵。震災前の 2010 年度の就学援助率は、13.6%であった。震災後は、全額が国庫負担で支給される就学援助制度が被災者には適用された。例えば家屋の損壊が半壊以上の「り災証明書」の写しがあれば、所得基準を満たしているかどうかは問われず、この結果、給食費の滞納件数は、2010 年の 247 件から 2011 年以降、年 100 件以下に半減した。この間の児童生徒数の減少は、17%程度なので、給食費の滞納件数の半減は、就学援助が増えた効果といえる。被災した、どの家庭も受けている支援であると就学援助が認識され、援助を受けることへの心理的抵抗が下がった効果であると考えられる。

震災直後の 2011 年度の全国の就学援助率 15.6%に対して、被災 3 県は岩手県 10.2%、宮城県 10.8%、福島県 10.6%という水準であった（図表 14）¹⁶。交付金による被災児童生徒就学援助事業を合計すると、2012 年度に給食費などの支援を受けている児童生徒数が公立小中学校児童生徒総数に占める割合は、岩手県 14.4%、宮城県 17.4%、福島県 17.3%となった。交付金事業によって被災 3 県の支援対象者は 1.4~1.6 倍に増え、6~7 人に 1 人の小中学生が経済的支援を受ける状況となった。

しかし、この水準は、宮城県と福島県は全国平均をやや上回る程度であり、岩手県は全国平均には及ばない。これは、給食費未納の状況、ひとり親率、県下の自治体の財政力などからみて、被災県の東日本大震災発生以前の就学援助率が全国水準と比べて低すぎたためと考えられる¹⁷。被災県の就学援助全体の水準は、震災による全額国費負担の特別措置により、ようやく全国平均の水準となった。この特別措置がなければ、被災自治体が被災した児童生徒への就学援助を全国平均の水準で行うことは難しかったといえよう¹⁸。



出所：文部科学省「要保護及び準要保護児童生徒数について（学用品費等）」より作成。

図表14 被災3県と全国の就学援助率と被災児童生徒就学援助実施率

最新の2015年度のデータにおいて被災児童生徒就学援助を含めた就学援助全体の割合は、全国の15.4%に対して、被災3県は岩手県13.4%、宮城県15.4%、福島県13.4%という水準であり、宮城県以外は全国平均を下回るとともに、いずれも震災直後の水準を下回っている。被災以外の通常の就学援助割合はほぼ同程度であり、被災就学援助の割合が減少している。これは、被災した子どもへの経済的な支援の必要性が低下したといえるのか疑問である。

東日本大震災の被災就学援助の国庫補助は10/10の国庫補助率で実施されたが、熊本地震への対応は2/3の国庫補助率であった¹⁹。熊本地震の被災地では、いまだ3万人が仮設住宅で暮らしているが、国庫補助率が10/10でなく、自治体持ち出しがあることから、被災就学援助の縮小がはじまっている²⁰。

2.3.2 給食費無償化の動き

2016年に、政府の経済財政諮問会議で民間委員から、子ども・子育て世帯の支援拡充として、給食費の無償化が提案された。給食費の無償化には、年間5120億円が必要と試算されていた(図表15)。

2017年度の文部科学省の調査で、給食費などの支援を行う就学援助とは別に、小中学校の給食費の補助制度を設けている自治体は全国の約3割、506自治体となった²¹。これは、2015年の調査の全国の約1割、199自治体から急速に増えている²²。また、自治体の給食費補助の内容は、一

就学援助制度の限界から考える学校給食費無償化

	小学校	中学校
保護者が支払う給食費(月額)	4,266円	4,882円
児童・生徒数	648万人	324万人
総額	3,237億円	1,883億円
合計	5,120億円	

(出所) 内閣府「平成 28 年第 3 回経済財政諮問会議説明資料 2」2016 年 3 月 11 日。

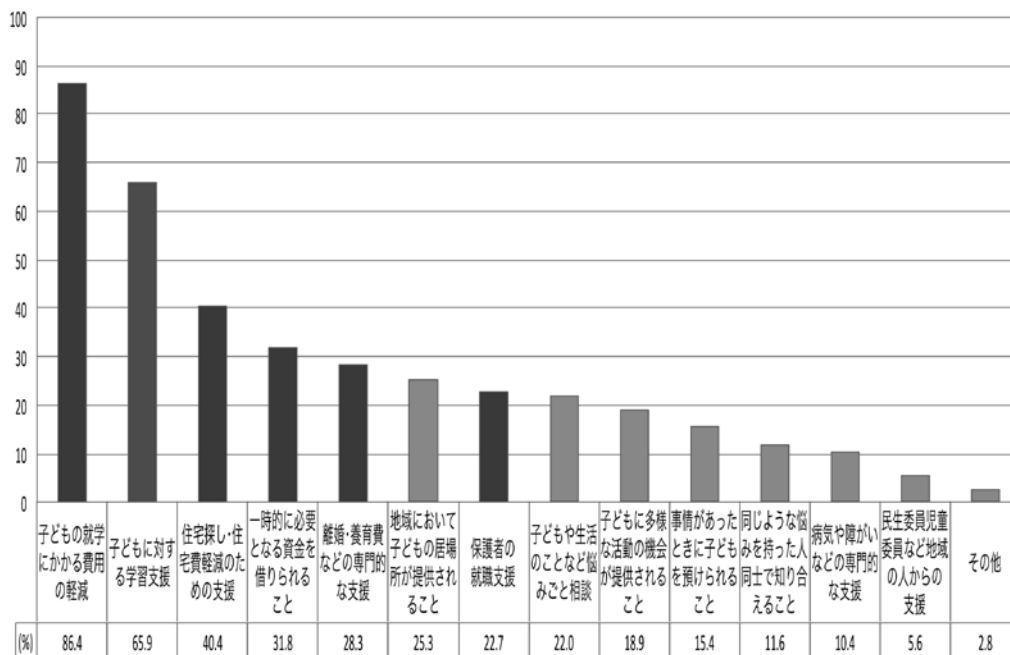
図表 15 給食費無償化に必要な財源の試算

部補助が 424 自治体、小中ともに無償が 76 自治体、小中どちらかが無償が 6 自治体であった。無償の 76 自治体の 7 割以上が人口 1 万人未満の町村で、人口 3 万人未満の町村に広げると 9 割以上を占める。残りも人口 3~7 万人台の規模の小さな市である。一部補助には、3 人目の子どもからと多子世帯に補助している東京都葛飾区のような人口 45 万人以上の自治体も含まれている。

2.2.1 で述べたように、就学援助制度は、東京や大阪など規模の大きい自治体では、4 人に 1 人の子どもの支援を受けるほど活用されている。しかし、申請主義で運用される就学援助制度は、規模が小さな町や村では都市部と比べて、あまり活用されていない²³。2.3.1 で述べたように東日本大震災で被災した石巻市では、被災した子どもほとんどが申請する被災枠の就学援助ができて、大幅に給食費未納が減った。特に小さな自治体では、特定の子どもに対する就学援助による給食費支援より、子ども全員の給食費を無料にする方が地域住民の理解を得られやすいと考えられる。

例えば、青森県南部町は、小中学校の給食費無償化に、地方の人口減少問題対策として国から配分された地方創生交付金を充てた。民間研究機関「日本創成会議」から少子化が進み、若年層が流出する「消滅可能性都市」の一つに挙げられたことが給食費無償化のきっかけになった²⁴。群馬県みどり市は、市営の競艇事業の収入を充てて学校給食の完全無料化を行った²⁵。

子ども医療費助成制度について、以前国は過剰受診につながるとして国民健康保険の国庫負担金を減額するペナルティを科していた。給食の無償化は、子どもの医療費助成と比べ過剰に消費するという心配がない。子育て世帯が必要としている支援として、「子どもの就学にかかる費用の軽減」が最上位に挙げられることも多い(図表 16)。文部科学省の調査では、給食費無償化のきっかけとして、1) 首長の公約・意向、2) 議会における議論、3) 自治体の施策の一環、4) PTA からの要望が挙げられている。調査の結果によってまとめられた無償化の目的と成果の例では、子どもがいる家庭の支援として、保護者の経済的負担の軽減、子育て支援を目的として設定した場合に、子ども、保護者、学校・教職員、自治体にメリットが大きい(図表 17)。給食費の無償



(出所) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「東北沿岸部における経済的に困難な状況下の子育て世帯への調査結果」2017年11月。

図表 16 子どもや子育てに対して、現在必要としていること、重要だと思う支援等

化は、現在経済的な基準が設けられている就学援助による給食費支援を普遍化し、現物給付とすることの意義が大きい。

この調査では、無償化実施前、実施後の課題についても、まとめられている(図表18)。ただし、無償化実施後の課題として挙げられている「食育への関心の低下や無償化を当然とする意識の高まりの懸念」については、他方で、無償化の目的に食育の推進、食育に関する成果も挙げられていることから、理解に苦しむ。授業料が無償になると、教育の内容への関心が低下するとはいえないのと同様ではないか。

3 おわりに

フィンランド憲法第16条では、すべての子どもに無償の基礎教育を受ける権利を保障するとともに、基礎教育以外の教育についても経済状況に関わらず、その能力及び特別なニーズに応じて、自らを発達させるための平等な教育機会を保障している²⁶。日本では、義務教育であっても就学援助を必要とするほど学校で学ぶために費用がかかるという現実がある。

就学援助制度の限界から考える学校給食費無償化

目的		保護者の経済的負担の軽減、子育て支援 (子どもがいる家庭の支援)	食育の推進、人材育成	少子化対策、定住・転入の促進、地域創生(子どもや人口の増加を期待した支援)
成果	子ども	給食費が未納・滞納であることに対する心理的負担の解消	・自治体(地域)への感謝の気持ちの涵養 ・栄養バランスの良い食事の摂取や残食を減らす意識の向上	
	保護者	・経済的負担の軽減、安心して子育てできる環境の享受 ・給食費納入に係る手間の解消	親子で食育について話し合う機会の増加、教育への関心の増加	
	学校・教職員	給食費の徴収や未納・滞納者への対応負担の解消	・食育の指導に関する意識の向上	
	自治体	・子育て支援の充実 ・食材費高騰による経費増加の際、保護者との合意を経ず措置可能		・少子化対策、定住・転入の促進

(出所) 文部科学省(2018)「平成29年度の『学校給食費の無償化等の実施状況』及び『完全給食の実施状況』の調査結果について」より作成。

図表17 給食費無償化の目的と成果の例

実施前	実施後
<ul style="list-style-type: none"> ○予算の確保、議会・住民の理解 ○導入自治体の条例や運用事例等の情報収集 ○制度の設計(無償化の対象範囲、アレレギーによる弁当持参者への助成など) ○関係規程やシステムの改正・変更 ○保護者、学校、食材納入業者など関係者への説明 	<ul style="list-style-type: none"> ○継続的な予算の確保、議会・住民の理解 ○制度の運用(制度の周知徹底、他の経済的支援制度利用者の調整など) ○食材費の高騰や転入者増への対応 ○食育への関心の低下や無償化を当然とする意識の高まりの懸念 ← ? ○無償化の成果の把握

(出所) 文部科学省(2018)「平成29年度の『学校給食費の無償化等の実施状況』及び『完全給食の実施状況』の調査結果について」より作成。

図表18 給食費無償化の課題

まずは、保護者の状況にかかわらず、子どもが学納金の未納を心配するという心理的負担を感じることがないように、給食費の無償化を手始めに現物給付の拡大による義務教育の無償を実現すべきである。このような普遍的な給付を基本とする社会を実現するには、自分とは境遇の異なる多様な人との出会いを可能とする、子ども時代からのインクルーシブな学びの場を普遍化することも重要なポイントであると考えられる。

謝辞

本研究の一部は、JSPS 科研費 26510017 の助成を受けたものである。

注

- 1 文部科学省（2006）「就学援助に関する調査結果について」（教育委員会を対象に実施したアンケート調査）。
- 2 年金や手当など他の制度で給付を受けることができる場合は、まずそれらを活用する原則。
- 3 藤澤宏樹（2007）「就学援助制度の再検討（一）」『大阪経大論集』第58巻第1号、57頁。松浦泰次郎（1956）「教科書給与の法律改正について」『文部時報』第946号、32頁。
- 4 日本弁護士会連合会第53回人権擁護大会シンポジウム第一分科会実行委員会編（2011）『日弁連子どもの貧困レポート—弁護士が歩いて書いた報告書』明石書店、97頁。
- 5 （財）全国修学旅行研究協会「修学旅行の実施概況調査／修学旅行の課題調査」『教科等との関わり方について』2009年3月。
- 6 要保護及び準要保護（就学援助のみ受給）児童生徒数が公立小中学校児童生徒総数に占める割合。
- 7 内閣府「沖縄の子供の貧困対策に向けた取組」<http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/kodomo-hinkon/okinawakodomo.html>（2018年10月10日閲覧）。
- 8 沖縄県教育委員会「就学援助制度について」<http://www.pref.okinawa.jp/edu/shien/syuugakuenzyo.html>（2018年10月10日閲覧）。
- 9 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「東北沿岸部における経済的に困難な状況下の子育て世帯への調査結果」http://www.savechildren.or.jp/jpnem/jpn/pdf/tohoku_201711.pdf（2018年10月10日閲覧）。調査対象400世帯の内訳は、新小学1年生82人、新中学1年生183人、新高校1年生170人計435人の保護者であり、回答率99.0%であった。
- 10 法律名が「子ども」であるのに「子供」という表記を使っていることについて、大綱には「本大綱では、法律名を除き、法令上の表記に関わらず、常用漢字表（平成22年内閣告示第2号）による表記を用いているが、法令上の用語と意味を異にするものではない」という記載がある。
- 11 子どもの貧困対策の推進に関する法律第1条。
- 12 文部科学省（2015）「『平成25年度就学援助実施状況等調査』等結果」。
- 13 鳩咲子（2013）『子どもの貧困と教育機会の不平等：就学援助・学校給食・母子家庭をめぐって』明石書店、52、53頁。
- 14 文部科学省（2015）「『平成25年度就学援助実施状況等調査』等結果」参考5-3。
- 15 石巻市教育委員会資料。
- 16 文部科学省「要保護及び準要保護児童生徒数」http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/fieldfile/2017/12/15/1362483_20.pdf（2018年10月10日閲覧）。
- 17 鳩・前掲注13、25、26、56、57頁。

就学援助制度の限界から考える学校給食費無償化

- 18 馬咲子（2015）「被災した子どもの教育支援」青木栄一編『復旧・復興へ向かう地域と学校』東洋経済新報社、177頁。
- 19 文部科学省（2017）「就学援助実施状況等調査結果」参考資料。
- 20 NHK NEWS WEB「義務教育だけと不平等」（2018年5月8日）<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20180508/k10011430951000.html>（2018年10月10日閲覧）。
- 21 文部科学省（2018）「平成29年度の『学校給食費の無償化等の実施状況』及び『完全給食の実施状況』の調査結果について」。
- 22 『毎日新聞』（2016年2月22日）、『教育新聞』（2016年4月6日）、『赤旗』（2016年4月7日）。調査対象の三分の一は、2014・5年度から補助を開始していた。
- 23 馬・前掲注13、64頁。
- 24 『朝日新聞グローブ159号』（2015年5月17日）。
- 25 『読売新聞』（2016年2月18日）。
- 26 国立国会図書館（2015）「各国憲法集（9）フィンランド憲法」。

